

Note

Surtaxe canadienne sur les véhicules électriques, l'acier et l'aluminium produits en Chine

Note sur l'évaluation
du coût d'une
mesure législative



Publiée le 5 décembre 2024

Le 1^{er} octobre 2024, le gouvernement fédéral a imposé une surtaxe de 100 % sur les véhicules électriques (VE) fabriqués en Chine et importés au Canada.

Le gouvernement fédéral a aussi instauré une surtaxe de 25 % sur produits d'acier et d'aluminium importés de Chine. Cette mesure est entrée en vigueur le 22 octobre 2024.

Le 18 octobre, le gouvernement fédéral a lancé le processus de demande de remise des surtaxes sur les VE et sur l'acier et l'aluminium importés de Chine dans des circonstances particulières.

Le directeur parlementaire du budget (DPB) estime que ces deux mesures augmenteront les recettes fédérales de 473 millions de dollars de 2024-2025 à 2028-2029.

Coût sur 5 ans

Millions de dollars

| Exercice financier | 2024-2025 | 2025-2026 | 2026-2027 | 2027-2028 | 2028-2029 | Total |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| Coût total | -39,7 | -104,8 | -106,9 | -109,6 | -112,4 | -473,3 |

Coût détaillé sur 5 ans

Millions de dollars

| Exercice financier | 2024-2025 | 2025-2026 | 2026-2027 | 2027-2028 | 2028-2029 | Total |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Surtaxe sur l'acier et l'aluminium | -93,6 | -217,7 | -226,6 | -237,3 | -249,1 | -1 024,3 |
| Surtaxe sur les véhicules électriques | 53,9 | 112,9 | 119,7 | 127,8 | 136,7 | 551,0 |
| Coût total | -39,7 | -104,8 | -106,9 | -109,6 | -112,4 | -473,3 |

- Les estimations sont présentées selon la méthode de comptabilité d'exercice, telles qu'elles figureraient dans le budget et les comptes publics.

- Un nombre positif indique une détérioration du solde budgétaire (en raison d'une baisse des revenus ou d'une augmentation des charges). Un nombre négatif indique une amélioration du solde budgétaire (en raison d'une hausse des revenus ou d'une baisse des charges).
- Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Estimation et méthode de projection

Acier et aluminium

Les données antérieures sur le commerce ont été tirées de Données sur le commerce en direct, un site qui recueille les données de Statistique Canada et du Bureau du recensement des États-Unis. Pour examiner les données, nous avons isolé les codes visés du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) qui ont été annoncés par le gouvernement fédéral. Les importations de la Chine au Canada entre 2014 et 2023 ont été analysées en fonction de leurs codes SH.

En 2023, l'acier chinois représentait 8,1 % des importations totales d'acier du Canada, tandis que l'aluminium chinois représentait 21,8 % des importations totales d'aluminium du Canada¹. La part du marché des importations de la Chine a augmenté, et l'acier et l'aluminium représentaient 8,4 % et 9,3 %, respectivement, en 2014.

Pour estimer les incidences de la surtaxe de 25 % sur l'acier et l'aluminium, nous avons analysé le prix d'importation moyen lié aux codes SH afin de déterminer quelles importations chinoises étaient inférieures au prix moyen mondial.

Nous avons ensuite appliqué une surtaxe de 25 % aux numéros tarifaires des produits visés importés de Chine pour déterminer si, à la suite de cette augmentation, les importations de la Chine seraient supérieures ou inférieures à la moyenne du secteur.

Réaction comportementale à la surtaxe

Nous avons évalué la probabilité que les industries canadiennes continuent d'importer des produits de Chine malgré la hausse des prix découlant de la surtaxe ou la probabilité qu'elles soient plus enclines à opter pour une solution de rechange moins cher dans un autre pays.

Nous avons implicitement tenu pour acquis que les exportateurs chinois ne seraient pas disposés à accepter des marges réduites, ce qui peut signifier que la présente note donne une estimation conservatrice. Nous avons pris en considération le prix moyen au cours des trois dernières années afin de tenir compte d'éventuels ajustements de prix de la part des exportateurs chinois.

Nous avons estimé que la demande d'importations d'acier et d'aluminium chinois au Canada diminuerait de près de 50 %.

Le 18 octobre 2024, le gouvernement a annoncé le processus que les entreprises canadiennes devront suivre pour présenter une demande de remise des surtaxes sur les produits d'acier et d'aluminium importés de Chine. Nous avons estimé la remise en fonction du pourcentage de biens pour lesquels la Chine détient la majeure partie du marché et pour lesquels les possibilités de remplacement sont donc limitées. Par conséquent, au cours de la période de cinq ans, il se peut que le gouvernement reçoive un montant additionnel de 1,02 milliard de dollars en surtaxe perçue, après avoir pris en compte la remise.

Incidences économiques

Nous avons utilisé la base de données et le modèle d'équilibre général calculable du Global Trade Analysis Project (GTAP) pour estimer les incidences de la surtaxe sur les importations, les prix, les secteurs et le PIB réel du Canada. La surtaxe de 25 % a été ajustée en fonction de la part du marché des importations d'acier et d'aluminium des divers secteurs dans la base de données GTAP 11; la désagrégation sectorielle la plus faible était liée aux métaux ferreux (acier) et non ferreux (aluminium). Le taux de couverture de la surtaxe dans chaque catégorie de métaux a été évalué au niveau du code SH à six chiffres. Nous avons supposé que les États-Unis et le Mexique imposaient aussi des tarifs douaniers de 25 % sur leurs importations d'acier et d'aluminium chinois.

Selon le modèle du GTAP, le Canada réduira des deux tiers ses importations d'acier et d'aluminium de la Chine, ce qui est supérieur à la réaction comportementale que nous avons estimée dans la présente note. Cette différence s'explique sans doute par le fait que l'année de référence de la base de données du GTAP 11 est 2017, d'où une possible sous-estimation de la récente offre excédentaire et compétitivité des prix des exportations d'acier et d'aluminium de la Chine. De façon générale, nous estimons que la surtaxe de 25 % sur les importations d'acier et d'aluminium chinois aura une incidence négligeable sur le PIB réel du Canada. Il y aura toutefois d'importantes incidences sectorielles.

En cas de hausse des prix d'importation chinois, la réaction des entreprises canadiennes est d'acheter davantage d'acier et d'aluminium à d'autres partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, et d'accroître la production nationale d'acier et d'aluminium. Nous estimons que la surtaxe mènera à une augmentation de la production canadienne de métaux et de services publics. Le Canada devrait aussi accroître ses exportations d'acier et d'aluminium vers les États-Unis et le Mexique, qui remplacent également leurs importations chinoises par d'autres produits, compte tenu de leurs propres tarifs douaniers de 25 %. En

revanche, la production dans les secteurs de la fabrication et de la construction devrait diminuer, puisqu'ils feront face à une hausse du coût des intrants.

Véhicules électriques

Pour examiner les données commerciales antérieures tirées de Données sur le commerce en direct pour la période allant de 2014 à 2023, nous avons isolé les codes SH visant les VE fabriqués en Chine qui ont été annoncés par le gouvernement fédéral. En 2023, les importations de VE fabriqués en Chine ont atteint 2,3 milliards de dollars, soit une hausse de près de 1 900 % par rapport à 2022, lorsque les importations de Chine s'élevaient à 116 millions de dollars. Cette augmentation s'explique surtout par l'ouverture de l'usine de Tesla Inc. à Shanghai.

Peu d'études portent sur les incidences des prix sur la demande de VE et de VE de luxe². Mentionnons, entre autres, des estimations de -2,4 (Bordley, 1993), de -2,37 pour un modèle S de Tesla (Xing et coll., 2021), de -1,5 à -2,1 en Norvège (Springel, 2021) de -1,23 (Li et coll., 2017), de -1,02 (Zhou et Li, 2018) et de -2,75 (Xing, Leard et Li, 2021) aux États-Unis.

Une surtaxe de 100 % sur les VE importés de Chine signifierait que la plupart des gens opteraient pour un autre véhicule. Toutefois, dans une étude sur les éventuelles répercussions économiques de la *Loi sur la taxe sur certains biens de luxe*, le ministère des Finances est parti du principe que, pour les ventes de véhicules d'une valeur supérieure à 150 000 \$, ces biens seront parfaitement inélastiques.

Il faudrait donc peut-être tenir compte de la production mondiale totale de véhicules de Tesla et évaluer la proportion de véhicules fabriqués en Chine comparativement à d'autres usines situées en Allemagne, en Californie ou au Texas. Ceci permettra de déterminer s'il y aura une offre excédentaire de véhicules produits ailleurs que dans l'usine de Tesla à Shanghai qui pourraient être exportés au Canada. En 2023, le Canada s'est classé au cinquième rang de la demande de véhicules fabriqués par Tesla. Après avoir tenu compte de la demande de pays ayant un plus grand pouvoir d'achat, il y aurait au Canada une offre excédentaire de véhicules à vendre non fabriqués en Chine. Par conséquent, si la demande de véhicules de Tesla est plus inélastique, la surtaxe de 100 % sur les VE fabriqués en Chine devrait avoir des incidences négligeables, puisqu'il est plus probable que Tesla vende au Canada des véhicules qui ne sont pas fabriqués en Chine.

Pour ce qui est des autres numéros tarifaires touchés par la surtaxe, les importations de Chine représentent une part négligeable. Les importateurs vont probablement s'approvisionner auprès de pays qui ne sont pas assujettis à la surtaxe de 100 %. Le revenu additionnel devrait donc être négligeable.

La surtaxe de 100 % s'ajoute au droit à l'importation de 6,1 % de la nation la plus favorisée (NPF). La surtaxe devrait se traduire en moyenne par un coût de 124 millions de dollars par année pour le gouvernement, étant donné que les consommateurs délaisseront les VE fabriqués en Chine et ne paieront plus le droit à l'importation de la NPF.

Source de l'incertitude

Nous avons implicitement tenu pour acquis que les exportateurs chinois ne seraient pas disposés à accepter des marges réduites, d'où une possible sous-estimation des revenus additionnels. Nous n'avons pas non plus considéré des réactions politiques additionnelles de la Chine. Il se peut que la surtaxe entraîne des pénuries d'acier et d'aluminium au Canada, ce qui pourrait amener des importateurs à continuer de s'approvisionner en Chine malgré les prix plus élevés. Il se peut que certains des produits importés de Chine soient des articles spécialisés, qui sont donc moins élastiques par rapport au prix. Ces articles seront peut-être admissibles à une remise. Nous avons cherché à apporter des ajustements pour les produits d'acier et d'aluminium qu'il n'est peut-être pas possible de se procurer ailleurs. Nous n'avons pas tenu compte des remises pour les VE, en raison du peu de renseignements dont nous disposions, d'où une possible surestimation de coût des VE. Enfin, nous tenons pour acquis dans la présente note que l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) continue de s'appliquer pour le libre-échange.

Note préparée par

Nora Nahornick, conseillère-analyste
Tim Scholz, conseiller-analyste

Préparée sous la supervision de

Robert Behrend, directeur, Analyse financière

Sources des données

Données sur le commerce

[Données sur le commerce en direct](#)

Taux de croissance

[Perspectives économiques et financières – octobre 2024](#)

Modèle et base de données du Global Trade Analysis Project (GTAP)

A. Aguiar, M. Chepeliev, E. Corong et D. van der Mensbrugghe, « The GTAP Data Base: Version 11 », *Journal of Global Economic Analysis*, vol. 7, no 2, 2022, p. 1 à 37, 2022.

GEMPACK : William J. Harrison et Ken R. Pearson, GEMPACK User Documentation Release 8.0., Centre of Policy Studies and Impact Project Monash University, Melbourne, Australie, avril 2007.

Modèle du GTAP : E. Corong, T. Hertel, R. McDougall, M. Tsigas et D. van der Mensbrugge, « The Standard GTAP Model, Version 7 », Journal of Global Economic Analysis, vol. 2, no 1, 2017, p. 1 à 119.

Élasticité (véhicules électriques)

Jianwei Xing, Benjamin Leard et Shanjun Li, « What Does an Electric Vehicle Replace? », Journal of Environmental Economics and Management, vol. 107, 102 432, 2021.

K. Springel, « Network externality and subsidy structure in two-sided markets: Evidence from electric vehicle incentives », American Economic Journal: Economic Policy, vol. 13, n° 4, 2021, p. 393 à 432.

Ministère des Finances, Étude sur les répercussions économiques potentielles de la *Loi sur la taxe sur certains biens de luxe*, 2023, tirée de : [Étude sur les répercussions économiques potentielles de la Loi sur la taxe sur certains biens de luxe – FINA \(44-1\)](#).

Robert Bordley, « Estimating Automotive Elasticities from Segment Elasticities and First Choice/Second Choice Data », The Review of Economics and Statistics, vol. 75, 1993, p. 455 à 462, 1993, 10.2307/2 109 459.

Shanjun Li, Lang Tong, Jianwei Xing et Yiyi Zhou, « The Market for Electric Vehicles: Indirect Network Effects and Policy Impacts, » Journal of the Association of Environmental and Resource Economists, vol. 4, n° 1, 2017, p. 89 à 133.

Yiyi Zhou et Shanjun Li, « Technology Adoption and Critical Mass: The Case of the U.S. Electric Vehicle Market », Journal of Industrial Economics, vol. 66, n° 2, 2018, p. 423 à 480.

¹ Ce pourcentage représente la part des importations d'acier et d'aluminium chinois visées par la nouvelle surtaxe annoncée par le gouvernement fédéral.

² Les modèles S et X de Tesla valent plus de 100 000 dollars canadiens. Par conséquent, ils seraient considérés comme des véhicules de luxe et assujettis à la *Loi sur la taxe sur certains biens de luxe* ([Véhicules assujettis – Loi sur la taxe sur certains biens de luxe](#)).